



Kobe Shoin Women's University Repository

KARASHI-DANE

いまこそ地域力：コミュニティの再生と創造をめざして

著者	高橋 佳子
著者別名	TAKAHASHI Yoshiko
雑誌名	生活科学論叢
巻	38
ページ	15-23
発行年	2007-03-09
URL	http://doi.org/10.14946/00001629



いまこそ地域力

—— コミュニティの再生と創造をめざして ——

高 橋 佳 子

本稿は、2006年8月に本学で開催された夏季公開講座において、筆者が行った講演「いまこそ地域力！」の内容に加筆したものである。また、平成13年4月から18年3月までの神戸市東灘区長としての経験を基にしている。

1 なぜ今、地域コミュニティか

平成13年4月、震災から6年を経た東灘区はマンション建設ラッシュの真っ只中にあった。子供の数が飛躍的に増え、保育所の入所を待つ待機者が、全市でも一番多かった。この6年間に12ヵ所あった保育所は2倍になったが、待機者は減っていない。学童保育は定員を決めていないので待機者の数字には出てこないが、100人を超える子供を預かって四苦八苦している施設もあった。おやつを食べるのも二交替、三交替でないと部屋に入りきらない、せまいところで子供にもストレスがたまるのか、けんかが絶えないなどという話を聞いた。

新築されたマンションには、大阪方面に20～30分で通えるという立地条件もあって、市外東部から転入する市民が多いが、もといた市町と比較して神戸市の制度・施設が劣っていると、窓口で文句を言う人も多かった。それでも、アンケート調査では異口同音に、東灘区の交通の便利さ、環境や教育条件のよさなどに満足し、住んで良かったと回答している人が圧倒的多数であった。

それぞれの地域で住民のリーダーと行政関係者が課題を話し合う懇談会では、長年地域の世話役を勤めてコミュニティの変遷を見てきた自治会の役員たちから「お互いに挨拶をしない、顔を知らない住人が増えた」「最近ゴミ出しのマナーが悪くなった」「路上駐車が増えた」などの悩みが出された。

このような状況は何が原因で起こってきたのだろうか。東灘区では、震災後人口が15万人台に激減し、5年かかって震災前の19万人の水準に回復した。平成18年末現在、20万7千人に達し、なお増加を続けている。しかし、もといたひとがもといたところに帰ってきたわけではなくて、おそらく区民の半数が、新たに東灘区に転入してきた人たちであると推測される。そしてその後人口増加は続いている。地域のコミュニティというものは、世代交代や転居によって徐々に構

成メンバーが変わり、変化していくことは当然である。しかし数年の間に半数が入れ替わる、地域によっては70～80%が新住民という地域もある、というような現象は、まさに震災によって引き起こされた特殊な社会現象である。その主たる原因は、震災で倒れた酒蔵やリストラされた住宅の跡地が、次々と民間開発業者によって巨大なマンション群になったことである。

国道2号線を芦屋市から神戸市東灘区に入ってくると道の両側に急に高い壁がたちはだかったように感じられる。そしてその壁は今も増殖を続けている。町の姿はすっかり変わってしまった。

生活の基礎である地域コミュニティのこのような急激な変化が、すべての問題の根底にあると言えないだろうか。そうだとしたらこれはどこにでもある現象ではない。震災によって東灘区がはじめて経験する、そして解決を迫られている特別な課題なのである。

2 東灘区というまち

古くは、求女塚伝説のもととなる古墳の存在でもうかがえるように、古代より交通の要所として栄え、豊かな文化を育んできた土地である。明治22年に市制、町村制が施行され、御影町、住吉村、魚崎町、本庄村、本山村のいわゆる旧五か町村が成立し、これが現在でも、財産区の基礎単位として残っている。

現在の、といっても震災前というほうが正しいかもしれないが、東灘区の住宅地としてのたたずまい、風格は、豊かな自然に恵まれた地に、近代の阪神間の商工業地としての隆盛と、そこで活躍した先駆者たちがこの地域に豪邸を建てて住み、独特の文化を築いたことによる。江戸時代から栄えた酒造業や急速な発展を遂げた重工業の、潤沢な資金に支えられて、お金持ちの個人、あるいは財産区というまちの力がこのような高いレベルのまちづくりを可能にしたといえる。

住吉川の上流には白鶴美術館と、今は住宅地として名前を残すのみとなったヘルマン・ハイツが並び、重厚な石垣と屋敷林、旧乾邸、甲南病院などのかもし出す御影、住吉山手の雰囲気、さらに、近代文学の舞台となった「細雪」の倚松庵、「火垂るの墓」の御影公会堂などが浮かんでくる。震災によって倒壊してしまったが、黒かわらと黒壁の酒蔵が軒を連ねた御影郷、魚崎郷のまちなみ、本山・岡本の梅林、浜街道の歴史が残る青木・深江……。

これらの5か町村はそれぞれが大変個性の強い町であり、競い合って発展してきた。戦後神戸市への合併の話が持ち上がったときも、議論百出の果てに合併したという経緯がある。

さらに1988年からは六甲アイランドという人工島に海上文化都市がまちびらきした。ここは多数の外国人住民が暮らす国際性豊かなまちでもある。こういう個性の強い6つの地域からなるのが今の東灘区である。

3 東灘ブランドの危機

もともと六甲の山すそに広がる東灘の住宅地は、いわばひとつの「ブランド」である。このブランドは戦前戦後を通じる長い年月にわたって確立されたが、誰かが維持管理しなければ保てない。

毎日のように新聞折込に入ってくる、マンション販売用チラシのキャッチフレーズを紹介しよう。

「阪神間モダニズム」「多くの財界人・文化人に愛されてきた奥行き的美」「心に響く美しい情景、石垣、屋敷町」「歴史と伝説をコンセプトにデザインされた」……マンションディベロッパーが「住吉川畔の閑静な住宅地」と銘打って、昔からの住宅跡地や酒蔵跡地をマンション開発して売り出すとき、すでに、そこにあった閑静な環境は失われている。言い換えればブランド価値を食いつぶしながらマンション開発が進められているのである。

ブランドの価値はいったいどこからどのように生まれるのか、という問いに対して二つの対照的な意見が紹介されている。一つは「ブランドとは、市場で消費者に選ばれた商品である」とあと一つは「ブランドの核心にはつねに、製作者や経営者のそのブランドにかける思いや夢、世界観やビジョンがある」というものである。

都市ブランドとしての東灘は、今、住宅地として消費者に選ばれている。しかしまた東灘のブランド価値の核心は、そこに住んでいる人々の、自分のまちに対する愛着や誇りであり、これによって守られ維持されているともいえる。

町の容量には限りがある。いくら環境がいいからといって、土地が空いたからといって、無制限に人口を増やしていいというものではない。まちづくりに関心がない、あるいは協力しない、しようにもアクセス方法が分からない、こういう新住民が一挙に増えてはまちは守れない。

今までの生活水準を維持する、言い換えれば、まちづくりのブランド維持は、東灘区の場合、まずマンション規制からでなければならない。高さ制限はもちろん、周囲の景観に配慮したデザインや色彩、周辺の住民と一緒にイベントが出来る公園や地区センターを確保すること、また周辺の保育環境、教育環境を急激に変えることがないよう、戸数、広さの配分、或いは賃貸か分譲か、分譲なら販売価格帯を考えて、入居者の年齢層、所得層が偏らないようにすること。相互に顔を知らない人たちが急激に増加すると、犯罪が増えるという防犯上の問題が出てくる。安心して住める安全なまちというのは大きなブランド価値である。

マンションディベロッパーには、ただ売ればよいという姿勢でなく、後々のコミュニティ形成まで考えた開発プランを考える義務があるし、開発を許可する行政側にもそういう指導が望ましい。震災後、復興計画に沿って再開発された長田区や灘区と違って、民間開発で復興が進んだ東

灘ではそれが出来ていなかった。今、東灘ブランドが危機に直面しているのはそこにひとつの原因がある。

4 地域のコミュニティの現状

東灘区の住民パワーの象徴といえるのが、今なお威容を誇る31基のだんじりである。だんじりを頂点とする町衆の組織がしっかりと根付いており、そのパワーが東灘の驚異的な復興のもとだという見方もある。四役といわれる総責任者から五役といわれる運行責任者、若中、小中など子供達も含めたすべての参加者総勢200人、これが1基のだんじりを動かすのに力をあわせている。

このように東灘区には地縁・血縁を基礎とした旧来のタイプのコミュニティが歴然としてあり、消防団の活動や、共同募金、生活環境の維持など日常生活のすみずみに機能している。

戦国時代にさかのぼる郷村区域でいまなお生きている財産区、これが最も古いコミュニティであるが、この地図の上に、民生委員の地区協議会の担当区域、9つある地域婦人会の区域、選挙の投票所を中心とする区域など、新しくても数十年の歴史を持つコミュニティの区域割を透明なカードに描いて重ねてみたことがある。それぞれ微妙に違うが、六甲山の麓から浜にいたる昔の生活圏が、鉄道や高速道路により南北に分断され、また近年は新しく学校が出来るたびに、通学区の決め方でねじれが生じているのが、見事に浮かび上がったものである。

それに対して、マンション住民に代表される新住民はどちらかというと、お互いの干渉を嫌いプライバシーの守られた個人生活を重視する傾向がある。両者がいきなり混在してうまくいくはずがない。

神戸市のコミュニティの先行事例をみると、青少年育成に端を発し、初のコミュニティ・ボンド発行で全国的に注目された兵庫区の丸山コミュニティ、地域の環境問題から発展し、今も福祉のまちづくりが進む長田区の真野のコミュニティなどがある。これらはいわば問題解決型の地縁組織といえよう。

東灘区では、問題解決型として震災前からあったのは高齢化対応の地域福祉を目的としたふれあいのまちづくり協議会、青少年育成協議会、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」によるまちづくり協議会などが挙げられるが、独自のコミュニティ活動は目立たなかった。

5 震災によってコミュニティはどう変わったか

今、東灘区には旧来タイプの地縁・血縁から、共通の嗜好やインターネットで結ばれる選択縁・情報縁といわれるタイプまであらゆるコミュニティが存在する。それが震災後の変化である。

神戸市で震災の被害が大きかったところという長田区が上げられるが、震災による死者の三分の一が東灘区であり1,471人にのぼる。全壊家屋も2割は東灘区であった。震災直後から救助に活躍したのは、だんじりで培われた地域の人々の絆であったといわれている。避難所となった学校で、始まったたすけあいの輪が、ネットワークとなり、NPO、ボランティア団体などさまざまな問題解決型コミュニティが立ち上げられた。

また行政による支援を受けた防災福祉コミュニティをはじめ東灘プラザ、まちづくり協議会、コンパクトタウン、エコタウンなども続々と結成された。テーマとしてコミュニティが中心になるのは当然であるが、東灘区の場合「子育て」が核になっていることが特徴といえる。

市のそれぞれの部局が、所管する問題解決のために安易に地域に組織を作ることは地域に無用のトラブルを招く。また、最近行政主導で作られる問題解決型コミュニティは、通常、小学校区がその基本単位となることが多い。そこで、さきに述べた旧来の地縁コミュニティの単位とは異なる場合が多く、これがまたトラブルのもとになることがある。

このような認識はともかく、最初に述べたような行政課題に対処するために、取り組みが急がれているのは「マンション・コミュニティの交流と融合」である。マンション内でのコミュニケーションから始まって、周辺地域との交流を目指そうと言う試みである。これが子育てや高齢者の住みやすい環境だけでなく防犯や防災にも力を発揮する、近道ではないかもしれないが、唯一の道であると考えている。

6 市民の声をどう聞くか

地域コミュニティを育てることを行政課題のトップに掲げた区役所の活動は、市民の声を聞き実態を把握することから始まった。自治組織のリーダー懇談会、婦人会との懇談会など、長い付き合いのある団体からの声は組織的に集約され、行政と一緒に解決を探る場もある。

しかし、今、聞く必要があるのは、子育て中の若い父母、働く女性、帰りの遅いサラリーマン、そして転入区民など、地域のコミュニティに参加していない、あるいはしにくい人たちの声である。独立したマンションの中に入ってしまうと、コミュニティはおろか、隣に住んでいる人とも声をかけあうこともない、といった状況になってしまう。市役所や区役所が配布している広報誌だって読んでもらえているかどうか分からない。どうすれば彼らの声を聞き、適切な対応ができるのか。これが第一の関門である。

行政が市民サービスである行政施策を考える時、ニーズ調査や現状分析から解決すべき課題設定を行い、企画をたて予算を取って制度を作り、対象者に広報し、あるいは参加者を募集して事業を行う。ニーズにあっていなければ制度は利用されず、参加者が集まらず苦勞することになる。

東灘区では、まず職員が子育て中の若い母親のニーズ調査のために、地域の子育てグループに足を運び、直接声を聞いた。子育てに不安があるが、誰に相談していいか分からない。公園に行くのもいやでインターネットで情報を取る。メールでしか連絡を取りたくない…。驚くような実態が分かってきた。

そこで公園を利用している人たちのワークショップ「公園ミーティング」を立ち上げた。その頃、幼児の虐待が社会問題になっていたが、東灘区では関係団体との連携を密にするため、いち早く「子育てサポートネットワーク」が立ち上げられた。

「転入区民講座」では毎回参加者のアンケートをとった。図書館や地域の情報に対する要望が強かった。若い職員が中心になってホームページを見やすくする工夫をした。

また「働く女性の応援講座」でもワークショップに職員が参加し、アンケート調査をして声を聞いた。

これは単にニーズ調査を行うという目的のためでなく、一つの事業を進めながらそのなかで声を聞き、それをさらに翌年の企画という商品開発や参加者募集に結びつける。参加者は、自分たちの声から生まれた事業に主体的に参加するようになる。消費者である市民をつねに意識し、商品である事業を見直し、価値を高め、サービスへの提供方法やアクセスをたえず工夫する、いわばマーケティングの発想である。東灘区ではいつもこのことを意識して事業に取り組んだ。

7 活性化する地域コミュニティ

この過程で区の職員が学んだことは、今まで行政主導のまちづくり活動や既成の組織の活動に参加していなかった住民も、そのコミュニティをよくするための活動をやる意欲も、エネルギーも持っているということだった。アイデアや労力は出せるけれども、情報紙を作るにも、イベントをやるにもお金がかかる、同じ考えを持っている人たちとの連携の仕方が分からない、などがネックになっている。

一般的に言えば、地域課題解決のために、行政が助成金を出してコミュニティを組織化することには功罪が相半ばすると考えられる。

しかし、地域で何とかしたいと思っていることがあり、みんなで知恵と労力を出し合い、そこにちょっとお金があれば出来ることがある、という場合がある。そういう課題解決のために、東灘区ではコミコミ活動助成という制度を作った。市民が企画した、地域コミュニティの活性化につながる活動にその一部を助成する。

今、この制度は4年目を迎えているが、この制度で育ってきたコミュニティ組織が注目される。初めて何かをするために集まり、力をあわせて企画を練り、専門家や地域団体の力も借りながら、一つの事業をやり遂げる。この達成感、成功体験がコミュニティ活動の源である。彼らは町のた

めに、というような理念から出発してはいない。楽しいこと、今したいことをやろう、と集まっただけかもしれないが、それはきっと自分たちが住みよい町、好きな町にしたいというエネルギーを内蔵している。古くからそこに住み続けてきた人たちと、新しく住民になった人たち、まちづくりのことを考える担い手が自由に入れ替わり、協力し合って未来の町が出来ていく、そんな柔軟な構造を持ったコミュニティ、それが理想ではないだろうか。

8 政令指定都市の区役所

では、そういうコミュニティをつくるために、行政はどうするべきなのだろうか。

「コミュニティを重視する、区民の主体的な活動を支援する、行政は裏方…」と言っても、役所の仕事は、権限と、予算と、人がついて初めて出来るというのが常識である。区民が自由に、自発的にやることに、なんの権限もない区役所が、乏しい予算のやりくりをして、手間ばかりかかる「支援」というのはなかなか理解してもらえないものではない。また、担当者も毎年的人事異動で替っていくから、各課の担当者までみんなが同じ意識で仕事をするのは簡単なことではない。

平成13年から14年にかけて、震災後のまちづくりに対応するため、区役所の組織改正論議がなされた。コミュニティの窓口をなるべく一本化して、市民の方があちこちへ足を運ばなくても一ヵ所で話が出来るようにしよう、区役所側でも、地域の情報を総合的に収集して課題解決に結び付けられるようにしよう、という趣旨で検討した。その結果東灘区ではまちづくり支援課の主査の地域担当制を実施することにした。通常は所管する仕事で分けるべきところを、地域で分けたのである。その地域のことはすべて担当主査に情報が集まる。といっても情報がひとりでに集まってくるわけではないので、彼らは毎晩のように受け持ち地域で開催されるいろいろな会合や、イベントに出席する。それはなかなか大変な仕事である。しかし他の課や、本庁の各課でも、その地域のことはその担当主査の意見を聞く。双方向に情報が流通するようになるのが狙いである。

区役所の仕事の中には、区民の声を聞き行政課題を認識し、それを政策化して政策懇談会などの場で市長に提言し予算化することがある。政策形成と言っても、神戸市全体の方向を決める政策（ポリシー）、それを年次計画などに具体化した施策（プログラム）、一つ一つの課題解決を目的とする事業（プロジェクト）といろいろな段階がある。区役所で受け持つのは、おおむね事業の部分であることが多い。

今、緊急の課題となっている地域コミュニティを維持するためには、地域ごとの人口をある程度コントロールすることが必要である。たとえば子供を持つ年齢層が購入しやすい価格帯のマン

ションをどっと供給すれば、その地域の保育所、幼稚園、学校はパンクすることは目に見えている。それをコントロールするには、開発にある程度規制をかけたり、時期を遅らすなど誘導することが必要である。それは区役所に権限はなく、本庁各局の政策（ポリシー）レベルの話である。

人口が増えた結果、行政需要が増えても、それを解決するための予算は区役所には配分されていない。区の個性を伸ばす予算として4000万円ほどの配分はあるが、これで公園を作ったり、学童保育施設を増やして過密解消ができるわけではない。しかし住民に最も近いところで仕事をしている区役所職員は、要望の切実さや、必要性がひしひしとわかるだけに何とか解決策を見つけない、と知恵と汗を搾るわけである。

役所は縦割り行政だといわれる。地域で起こってくる問題は縦割りに出てくるわけではない。むしろ横断的に生じてくるというのが正しい。これを解決するには、総合調整ができる権限が必要である。

現在東灘区の人口は約20万7千人であるが、政令指定都市の行政区と、同程度の人口規模の市とはどこが違うのだろうか。

近隣の市で比較すると、芦屋市は9万3,000人、宝塚市22万1,000人、西宮市46万5,000人である。これらの都市ではその単位でポリシーを持ってやれることが、逆に150万都市神戸市の中の東灘区では埋没してしまうことがある。

例えば「少子高齢化社会の進展で…」というのはどこでも挨拶の枕詞である。それは日本の、あるいは神戸市の趨勢であって、東灘区でも長期的に見れば間違いではないだろう。しかしこれで片付けられてしまうと今の東灘区の問題は見えないし解決もできない。東灘区は「多子高齢化」なのである。

この例で分かるように、神戸市の中でも区によって状況は違い、問題の起こり方、解決の仕方は当然変わる。役所は横並びでものを考える傾向にあるが、全体の平均的数値をみて対策を考えても、個々の地域の実態とはかけはなれていることが多い。たとえば、保育所、幼稚園の定数は全市的には充足していても、定数の足りない東灘区の子供が実際には何時間もかけて他区の保育園や幼稚園には通園はできない。人の生活圏、地域のコミュニティのなかで必要なもの、施設やサービスを充足すること、それが行政の責務であろう。

9 区役所に求められる機能

ここで、区役所には何が求められているかを考えてみたい。区民は、交通費と時間をかけて市役所本庁まで行かなくても、区役所ですべての用が足りれば良いと思う。道路もごみも別々の事務所に行かなくても区役所で解決できれば、もっと言うと年金や各種税金の手続きも一カ所で済

めばいい、と思っているのではないだろうか。

今、世間を騒がせている行政改革は当然、区役所にも及んできている。今の趨勢はスリム化で、区役所でも保健所と福祉事務所が統合されて保健福祉部となり、衛生監視の仕事は監視事務所に集約化された。住民票や印鑑登録、課税証明などの発行は、近い将来機械化されるだろう。またいくつかのサービスは民間に移行するだろう。事務処理が機械化されれば、残る機能は、社会的弱者の救済や、地域の問題解決のサポートである。区役所が本来果たすべき総合調整機能を強化して、そこで住民の生活に関することは解決できる体制をつくる、あるいは、国や県の出先機関を一カ所に集めてしまうというのはどうだろう。別々に権限を持ったまま集めるのではなく、市民に直接かかわる仕事の全体を区役所でやることはできないのだろうか。

2000年4月に施行された地方分権一括法の趣旨は、国から県、市への権限委譲、市の中では、本庁から区役所、そして地域の担い手へと分権社会を進めることである。方向は決まっている。行政と住民が協働して、住民のもっとも身近な課題解決をしていく、それも行政主導でなく、住民自治の立場で解決していく。そのために区役所はどうあるべきかと言う課題が、いままさに突きつけられているのである。

参 考 文 献

- ①「マーケティング入門」石井淳蔵・栗木 契・嶋口充輝・余田拓郎（日本経済新聞社）
- ②「ブランド」石井淳蔵（岩波新書）
- ③「うはらの歴史再発見」東灘区役所発行
- ④「東灘歴史散歩」田辺真人（東灘区役所）
- ⑤「日本の都市法Ⅰ、Ⅱ」原田純孝編（東京大学出版会）
- ⑥「新しい自治体の設計1 分権と自治のデザイン」
森田 朗・大西 隆・植田和弘・神野直彦・荻谷剛彦・大沢真理編（有斐閣）
- ⑦「新しい自治体の設計2 都市再生のデザイン」
森田 朗・大西 隆・植田和弘・神野直彦・荻谷剛彦・大沢真理編（有斐閣）
- ⑧「都市の再生を考える4 都市経済と産業再生」
植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編（岩波書店）